Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
fremsat den 12. november 2020[1]

Forenede sager C-354/20 PPU og C-412/20 PPU

L. og P.,
procesdeltager:
Openbaar Ministerie

(anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet af rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – præjudiciel hasteprocedure – retligt samarbejde i straffesager – europæisk arrestordre – rammeafgørelse 2002/584/RIA – overgivelse af den anholdte til den udstedende judicielle myndighed – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 47 – ret til adgang til en uafhængig og upartisk domstol – systemiske eller generelle mangler ved den dømmende magts uafhængighed i den udstedende medlemsstat«

1. Domstolen har tidligere taget stilling til, hvornår den judicielle myndighed, der skal fuldbyrde en europæisk arrestordre i henhold til rammeafgørelse 2002/584/RIA[2], kan udsætte overgivelsen af den eftersøgte person, såfremt det godtgøres, at der er en reel risiko for krænkelse af vedkommendes grundlæggende rettigheder.

2. Domstolens Store Afdeling anerkendte, at krænkelsen af retten til en retfærdig rettergang (artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, herefter »chartret«) er blandt de krænkelser af disse rettigheder, som kan begrunde en manglende overgivelse af den eftersøgte person. Dette kunne være tilfældet, når de systemiske eller generelle mangler ved domstolenes uafhængighed i den medlemsstat, der har udstedt den europæiske arrestordre, bringer den pågældende grundlæggende rettighed i fare[3].

3. For at nå frem til dette resultat anvendte Domstolen i dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) den samme metode, som den tidligere havde anvendt i forbindelse med systemiske eller generelle mangler, ikke ved domstolenes uafhængighed, men derimod ved situationen i fængslerne, som kunne indebære en potentiel krænkelse af værdigheden hos den person, hvorom der skulle træffes beslutning om overgivelse inden for rammerne af en europæisk arrestordre[4].

1 – Originalsprog: spansk.

2 – Rådets rammeafgørelse af 13.6.2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT 2002, L 190, s. 1), som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26.2.2009 (EUT 2009, L 81, s. 24) (herefter »rammeafgørelsen«).

3 – Dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, herefter »dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet)«).

4 – Dom af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru (C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, herefter »Aranyosi og Căldăraru-dommen«).

4. Ifølge denne metode skal den judicielle myndighed, der fuldbyrder en europæisk arrestordre, foretage en konkret og nøjagtig vurdering af, om der, ud over de systemiske og generelle mangler, der måtte påvirke domstolenes uafhængighed i den udstedende medlemsstat, findes alvorlige og vægtige grunde til at antage, at den eftersøgte person i tilfælde af overgivelse risikerer at få krænket den rettighed, som vedkommende er sikret ved chartrets artikel 47.

5. Rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam, Nederlandene) ønsker at få oplyst, om den, i tilfælde af en forværring af de generelle mangler i den polske justitsforvaltning i tidsrummet efter dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), kan nægte at efterkomme den af en polsk domstol fremsatte anmodning om overgivelse, uden at det er nødvendigt at foretage en nærmere undersøgelse af den europæiske arrestordres konkrete omstændigheder.

6. Af de grunde, som jeg vil redegøre for i det følgende, vil jeg foreslå Domstolen at bekræfte retspraksis fra dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet). Jeg deler således det standpunkt, som Openbaar Ministerie (anklagemyndigheden, Nederlandene), den belgiske regering og Irland samt Kommissionen har indtaget i den foreliggende sag [5].

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Traktaten om Den Europæiske Union

7. Artikel 7 bestemmer:

»1. På begrundet forslag af en tredjedel af medlemsstaterne, Europa-Parlamentet eller Europa-Kommissionen kan Rådet med et flertal på fire femtedele af sine medlemmer efter godkendelse fra Europa-Parlamentet fastslå, at der er en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder de værdier, der er nævnt i artikel 2. Inden Rådet fastslår dette, hører det den berørte medlemsstat, og det kan efter samme fremgangsmåde rette henstillinger til denne medlemsstat.

Rådet efterprøver regelmæssigt, om de forhold, der har fået Rådet til at fastslå ovennævnte, stadig er gældende.

2. Det Europæiske Råd kan med enstemmighed på forslag af en tredjedel af medlemsstaterne eller Europa-Kommissionen og efter godkendelse fra Europa-Parlamentet fastslå, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder de værdier, der er nævnt i artikel 2, efter at have opfordret denne medlemsstat til at fremsætte sine bemærkninger.

3. Hvis en overtrædelse som omhandlet i stk. 2 er fastslået, kan Rådet med kvalificeret flertal beslutte at suspendere visse af de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne på den pågældende medlemsstat, herunder de stemmerettigheder, der er tillagt repræsentanten for den pågældende medlemsstats regering i Rådet. Rådet tager i så fald hensyn til en sådan suspensions mulige følger for fysiske og juridiske personers rettigheder og forpligtelser.

Den pågældende medlemsstat er under alle omstændigheder fortsat bundet af sine forpligtelser i henhold til traktaterne.

5 – Den polske regering er uenig i den primære forudsætning for argumentationen i forelæggelsesafgørelsen, men har gjort gældende, at besvarelsen af de deri rejste spørgsmål uden videre kan findes i dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet).

[…]«

2. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

8. Artikel 47 (»adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol«) bestemmer:

»Enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel.

Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Enhver skal have mulighed for at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret.

[…]«

3. Rammeafgørelse 2002/584

9. Tiende betragtning har følgende ordlyd:

»Ordningen med den europæiske arrestordre er baseret på en høj grad af tillid mellem medlemsstaterne. Anvendelsen af den kan kun suspenderes i tilfælde af, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder de principper, der er fastlagt i artikel 6, stk. 1, [TEU], hvilket skal fastslås af Rådet i henhold til samme traktats artikel 7, stk. 1, med de følger, der er fastsat i stk. 2 i samme artikel.«

10. Artikel 1 (»definition af og pligten til at fuldbyrde en europæisk arrestordre«) foreskriver:

»1. Den europæiske arrestordre er en retsafgørelse truffet af en medlemsstat med det formål, at en anden medlemsstat anholder og overgiver en eftersøgt person med henblik på strafforfølgning eller fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning.

2. Medlemsstaterne fuldbyrder enhver europæisk arrestordre på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse og i overensstemmelse med bestemmelserne i denne rammeafgørelse.

3. Denne rammeafgørelse indebærer ikke nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, således som de er defineret i artikel 6 [TEU].«

11. Artikel 6 (»fastlæggelse af kompetente judicielle myndigheder«) har følgende affattelse:

»1. Den udstedende judicielle myndighed er den judicielle myndighed i den udstedende medlemsstat, der i henhold til denne medlemsstats lovgivning er kompetent til at udstede en europæisk arrestordre.

2. Den fuldbyrdende judicielle myndighed er den judicielle myndighed i den fuldbyrdende medlemsstat, der i henhold til denne medlemsstats lovgivning er kompetent til at fuldbyrde en europæisk arrestordre.

3. Hver medlemsstat underretter Generalsekretariatet for Rådet om, hvilken judiciel myndighed der er kompetent efter dens nationale lovgivning.«

12. I artikel 3, 4 og 4a er anført de obligatoriske og fakultative grunde til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre.

13. Artikel 15 (»afgørelse om overgivelse«) har følgende ordlyd:

»1. Den fuldbyrdende judicielle myndighed træffer afgørelse om overgivelse af den pågældende inden for de frister og på de betingelser, der er fastsat i denne rammeafgørelse.

2. Hvis den fuldbyrdende judicielle myndighed finder, at de oplysninger, den udstedende medlemsstat har fremsendt, ikke er tilstrækkelige til, at den kan træffe afgørelse om overgivelsen, anmoder den om straks at få de nødvendige supplerende oplysninger, navnlig i forbindelse med artikel 3-5 og 8, og kan fastsætte en tidsfrist for fremsendelsen af disse oplysninger under hensyn til nødvendigheden af at overholde fristerne i artikel 17.

3. Den udstedende judicielle myndighed kan til enhver tid fremsende supplerende nyttige oplysninger til den fuldbyrdende judicielle myndighed.«

B. National ret

14. Rammeafgørelsen er blevet gennemført i nederlandsk ret ved Wet tot implementatie van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie)[6] af 29. april 2004[7], som ændret ved lov af 22. februar 2017[8].

II. Tvisterne og de præjudicielle spørgsmål

A. Sag C-354/20 PPU

15. Den 7. februar 2020 anmodede officier van justitie (anklagemyndigheden, Nederlandene) den forelæggende ret om at fuldbyrde en europæisk arrestordre, der var udstedt den 31. august 2015 af Sąd Rejonowy w Poznaniu (retten i første instans i Poznań, Polen), vedrørende anholdelse og overgivelse af en polsk statsborger, som hverken havde bopæl eller sædvanligt ophold i Nederlandene, med henblik på strafforfølgning for narkotikahandel og besiddelse af falsk identitetskort.

16. Den 24. marts 2020 udsatte rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam) proceduren, således at den eftersøgte og anklagemyndigheden kunne fremsætte deres anbringender med hensyn til de seneste hændelser i Polen vedrørende retsstatsprincippet, samt til de mulige konsekvenser heraf for overgivelsen af vedkommende, jf. dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet).

17. Efter at disse anbringender var blevet fremsat, anmodede rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam) den 12. juni 2020 anklagemyndigheden om at forelægge den udstedende ret bestemte spørgsmål. Retten besvarede de forelagte spørgsmål med undtagelse af det spørgsmål, der var rettet mod Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen), idet den anbefalede den forelæggende ret at henvende sig direkte til Sąd Najwyższy (øverste domstol) med henblik på besvarelse heraf.

18. Anklagemyndigheden forelagde Sąd Najwyższy (øverste domstol) de spørgsmål, der vedrørte denne, men modtog intet svar.

6 – Lov om gennemførelse af Rådets rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne.

7 – Stb. 2004, 195.

8 – Stb. 2017, 82.

19. I denne forbindelse har rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam) forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Er rammeafgørelse[n], artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og/eller chartrets artikel 47, stk. 2, faktisk til hinder for, at den fuldbyrdende judicielle myndighed fuldbyrder en europæisk arrestordre, som er udstedt af en ret, når den nationale lovgivning i den udstedende medlemsstat efter udstedelsen af denne europæiske arrestordre er blevet ændret på en sådan måde, at denne ret ikke længere opfylder kravet om adgang til en effektiv domstolsbeskyttelse/effektiv retsbeskyttelse, fordi lovgivningen ikke længere sikrer denne rets uafhængighed?

2) Er [rammeafgørelsen] og chartrets artikel 47, stk. 2, faktisk til hinder for, at den fuldbyrdende judicielle myndighed fuldbyrder en europæisk arrestordre, såfremt den konstaterer, at der i den udstedende medlemsstat er reel risiko for krænkelse af enhver tiltalt persons grundlæggende ret til en uafhængig domstol – og således også for den eftersøgtes – uanset hvilken retsinstans der i denne medlemsstat har kompetence i de procedurer, som den eftersøgte person vil blive undergivet, og uanset den eftersøgtes personlige situation, beskaffenheden af den lovovertrædelse, som vedkommende retsforfølges for, og de faktiske omstændigheder, som udgør grundlaget for den europæiske arrestordre, hvilken reelle risiko er knyttet til den omstændighed, at domstolene i den udstedende medlemsstat ikke længere er uafhængige som følge af systemiske og generelle mangler?

3) Er rammeafgørelse[n] og chartrets artikel 47, stk. 2, faktisk til hinder for, at den fuldbyrdende judicielle myndighed fuldbyrder en europæisk arrestordre, såfremt den konstaterer, at

– der ved en ret i den udstedende medlemsstat er reel risiko for krænkelse af enhver tiltalt persons grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, hvilken risiko er knyttet til systemiske og generelle mangler med hensyn til retsvæsenets uafhængighed i denne medlemsstat

– disse systemiske og generelle mangler ikke alene kan have, men faktisk også har, negative konsekvenser for de domstole i denne medlemsstat, der har kompetence i de procedurer, som den eftersøgte person, skal undergives, og

– der derfor er alvorlige og på faktiske omstændigheder beroende grunde til at antage, at den eftersøgte person løber en reel risiko for krænkelse af sin grundlæggende ret til en uafhængig domstol og dermed af kerneindholdet i vedkommendes ret til en retfærdig rettergang,

selv om den eftersøgte person, ud over de systemiske og generelle mangler, ikke har givet udtryk for specifikke bekymringer, og selv om den eftersøgte persons personlige situation, beskaffenheden af den lovovertrædelse, som vedkommende retsforfølges for, og de omstændigheder, som udgør grundlaget for [den europæiske arrestordre], ud over de systemiske og generelle mangler, ikke giver anledning til frygt for, at den udøvende og/eller lovgivende magt udøver et konkret pres på eller påvirker vedkommendes straffesag?«

B. Sag C-412/20 PPU

20. Den 23. juni 2020 anmodede officier van justitie (anklagemyndigheden, Nederlandene) den forelæggende ret om at fuldbyrde en europæisk arrestordre, der var udstedt den 26. maj 2015 af Sąd okręgowy w Sieradzu (retten i første instans i Sieradz, Polen), vedrørende anholdelse og overgivelse af en person, som af en anden polsk ret var blevet idømt en fængselsstraf[9].

9 – Nærmere bestemt for at afsone de sidste syv måneder af en fængselsstraf på et år, som vedkommende var blevet idømt ved dom af 18.7.2019 afsagt af Sąd rejonowy w Wieluniu (retten i første instans i Wieluń, Polen) for trusler og vold.

21. Den eftersøgte person anmodede den 17. august 2020 den pågældende ret om at afvente Domstolens besvarelse af det forelagte præjudicielle spørgsmål i sag C-354/20 PPU, hvilket anklagemyndigheden ikke modsatte sig.

22. Efter et retsmøde afholdt den 20. august 2020 besluttede rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam) at tilføje et præjudicielt spørgsmål til de i sag C-354/20 PPU forelagte spørgsmål med følgende ordlyd:

»Er [rammeafgørelsen], artikel 19, stk. 1, andet afsnit, [TEU] og/eller [chartrets] artikel 47, stk. 2, […] faktisk til hinder for, at den fuldbyrdende judicielle myndighed fuldbyrder en europæisk arrestordre, som er udstedt af en ret, når denne ret ikke opfylder, og allerede på det tidspunkt, hvor den europæiske arrestordre blev udstedt, ikke længere opfyldte kravet om adgang til en effektiv domstolsbeskyttelse/effektiv retsbeskyttelse, fordi lovgivningen i den udstedende medlemsstat ikke sikrer og allerede på tidspunktet for arrestordrens udstedelse ikke længere sikrede denne rets uafhængighed?«

III. Retsforhandlingerne ved Domstolen

23. Anmodningerne om præjudiciel afgørelse indgik til Domstolen den 31. juli 2020 (sag C-354/20 PPU) og den 3. september 2020 (sag C-412/20 PPU).

24. Domstolen besluttede at undergive anmodningerne om præjudiciel afgørelse den særlige hasteprocedure og at forene sagerne.

25. Der er indgivet skriftlige indlæg af de eftersøgte personers repræsentanter, anklagemyndigheden, den nederlandske og den polske regering samt Kommissionen. De deltog alle i retsmødet, som blev afholdt den 12. oktober 2020, og hvori den belgiske regering og Irland ligeledes deltog.

IV. Bedømmelse

A. Indledende betragtninger

1. Gældende bestemmelse i rammeafgørelsen

26. Såvel i forelæggelsesafgørelsernes konklusioner som i redegørelserne for sagernes begrundelse henvises der generelt til rammeafgørelsen, uden at det præciseres, hvilken artikel der ønskes fortolket.

27. Ligesom det var tilfældet i den sag, der gav anledning til dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), kan det imidlertid udledes af de pågældende afgørelser, at den forelæggende ret henviser til reglen i rammeafgørelsens artikel 1, stk. 3.

2. Begrundelsen for anmodningerne om præjudiciel afgørelse

28. I forelæggelsesafgørelsen i sag C-354/PPU har rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam) bemærket, at der ikke er noget grundlag for at afslå at fuldbyrde den europæiske arrestordre af nogen af de i rammeafgørelsens artikel 3-5 omhandlede grunde[10]. Selv om forelæggelsesafgørelsen i sag C-412/20 PPU ikke indeholder en tilsvarende betragtning, må det imidlertid antages, at det ligeledes er tilfældet.

10 – Præmis 4 i forelæggelsesafgørelsen i sag C-354/20 PPU.

29. Den forelæggende ret har imidlertid bemærket, at »den seneste udvikling i Republikken Polens lovgivning med hensyn til de polske domstoles uafhængighed« [11] kan udgøre en tilstrækkelig grund til at afslå at fuldbyrde den europæiske arrestordre. Den er i tvivl om, hvorvidt disse ændringer i lovgivningen i sig selv kan betinge fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre, som følge af risikoen for krænkelse af den eftersøgte persons ret til en retfærdig rettergang for en uafhængig domstol som sikret ved chartrets artikel 47.

30. Som der er blevet gjort rede for i afgørelsen i sag C-354/20, har retten i første instans, forud for de nævnte ændringer og efter afsigelsen af dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), antaget, at der i Polen foreligger en reel risiko for krænkelse af den nævnte rettighed, som følge af de systemiske eller generelle mangler med hensyn til domstolenes uafhængighed i den pågældende medlemsstat.

31. Ud fra denne forudsætning har det været fast praksis for rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam) at undersøge de af de polske retter udstedte europæiske arrestordrer ud fra det dobbelte perspektiv, der blev anlagt i dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet). Denne metode har bidraget til en afklaring af: a) om disse mangler kan have en negativ indvirkning på de retsinstanser, som har kompetence i de procedurer, som den eftersøgte vil blive undergivet, og b) i bekræftende fald, om der er alvorlige grunde til at antage, at den pågældende løber en reel risiko for krænkelse af sin grundlæggende ret til en uafhængig domstol.

32. Efter den forelæggende rets opfattelse er denne fremgangsmåde muligvis ikke længere anvendelig, henset til de ændringer af lovgivningen, som er blevet vedtaget i Polen i løbet af de seneste måneder. Disse ændringer indebærer, at der er tale om sådanne systemiske og generelle mangler med hensyn til de polske domstoles uafhængighed, at ingen, mod hvem der ved disse domstole rejses tiltale, er sikret ret til en uafhængig domstol, uagtet den pågældendes personlige situation, beskaffenheden af det strafbare forhold, for hvilket personen tiltales, og de faktiske omstændigheder, som ligger til grund for den omhandlede europæiske arrestordre.

33. I denne nye sammenhæng opstår muligheden for at give afslag på fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre, uden at det er nødvendigt at foretage en specifik undersøgelse af, om de systemiske mangler har negative konsekvenser for de *konkrete* domstole, som skal retsforfølge den eftersøgte person, og om den pågældende person, på grund af sin personlige situation, reelt risikerer at få krænket sin ret til en retfærdig rettergang [12].

34. Det bemærkes endvidere i forelæggelsesafgørelsen i sag C-412/20 PPU, at den europæiske arrestordre, til forskel fra sag C-354/20 PPU: a) blev udstedt med henblik på fuldbyrdelse af en fængselsstraf, og b) blev fremsat den 26. maj 2020, dvs. efter de begivenheder, hvis udvikling indebar et øget pres på de polske domstoles uafhængighed.

B. Om realiteten

35. De spørgsmål fra den forelæggende ret, som generelt set har størst betydning, er dem, der vedrører muligheden for at afslå at fuldbyrde en europæisk arrestordre i tilfælde af, at der ikke findes uafhængige domstole i udstedelsesstaten som følge af de systemiske eller generelle mangler med hensyn til deres uafhængighed (det andet spørgsmål i sag C-354/20 PPU og det eneste spørgsmål i sag C-412/20 PPU).

11 – Ibidem.

12 – Denne antagelse stemmer overens med den af High Court (ret i første instans, Irland) fremførte antagelse i sag C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), om end den ikke blev tiltrådt af Domstolen. Generaladvokat Tanchev bemærkede i sit forslag til afgørelse i den pågældende sag (EU:C:2018:517), at »[d]en forelæggende ret har vurderet, at hvis manglerne i den udstedende medlemsstats retsvæsen er særligt alvorlige, dvs. hvis denne medlemsstat ikke respekterer retsstatsprincippet, skal den modsætte sig overgivelsen uden at skulle kontrollere, om den berørte person bliver udsat for en sådan risiko« (punkt 98).

36. I tilfælde af en sådan generel situation vil det herefter være nødvendigt at tage stilling til, om der er grundlag for at afslå fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre, selv om »den eftersøgte person […] ikke har givet udtryk for specifikke bekymringer, og selv om den eftersøgte persons personlige situation, beskaffenheden af den lovovertrædelse, som vedkommende retsforfølges for, og de omstændigheder, som udgør grundlaget for den europæiske arrestordre […], ikke giver anledning til frygt for, at den udøvende og/eller lovgivende magt udøver et konkret pres på eller påvirker vedkommendes straffesag« (det tredje spørgsmål i sag C-354/20 PPU).

37. Samtidig med besvarelsen af disse spørgsmål bør det fastlægges, hvilket tidspunkt der er mest hensigtsmæssigt med hensyn til at fastslå, om den domstol, der har udstedt den europæiske arrestordre, er uafhængig (det første spørgsmål i sag C-354/20 PPU og det eneste spørgsmål i sag C-412/20 PPU).

38. Efter min opfattelse bør besvarelsen af det andet og det tredje spørgsmål i sag C-354/20 PPU af logiske grunde gå forud for det første spørgsmål: Først når det er blevet fastslået, at den judicielle myndighed, som skal fuldbyrde en europæisk arrestordre, kan afslå at fuldbyrde denne som følge af de systemiske eller generelle mangler med hensyn til retsvæsenets uafhængighed i den udstedende medlemsstat, giver det mening at rejse spørgsmålet om, hvorvidt denne nægtelse ligeledes finder anvendelse på de europæiske arrestordrer, der udstedes før eller efter, at sådanne mangler når et omfang som det af den forelæggende ret beskrevne.

1. Betydningen af de systemiske eller generelle mangler ved domstolenes uafhængighed i den udstedende medlemsstat for fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre

39. Domstolen har anerkendt, at fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre, ud over i de tilfælde, der udtrykkeligt er nævnt i rammeafgørelsen (artikel 3-5), ligeledes kan afslås »under helt særlige omstændigheder«, der på grund af deres alvorlige karakter indskrænker princippet om gensidig anerkendelse og princippet om gensidig tillid mellem medlemsstaterne, som ligger til grund for det retlige samarbejde i straffesager.

40. Blandt disse »helt særlige omstændigheder« er de omstændigheder, der kan indebære en risiko for, at den eftersøgte person bliver udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling som omhandlet i chartrets artikel 4[13]. Det samme gælder de omstændigheder, hvorunder der foreligger en reel risiko for, at den pågældende person udsættes for en krænkelse af sin grundlæggende ret til en uafhængig domstol og følgelig til en retfærdig rettergang, som sikret ved chartrets artikel 47, stk. 2[14].

41. I begge tilfælde – som er de to tilfælde, som Domstolen hidtil har taget stilling til – kræver de »helt særlige omstændigheder« en godtgørelse af, at der foreligger »systemiske eller generelle mangler« i udstedelsesstaten, hvad enten det vedrører domstolenes uafhængighed eller forholdene for bestemte grupper af personer eller bestemte fængsler.

42. Det tilkommer den fuldbyrdende judicielle myndighed at fastslå, om der foreligger sådanne »helt særlige omstændigheder«, idet den til dette formål skal tage hensyn til »objektive, pålidelige, præcise og behørigt ajourførte oplysninger«[15], som kan påvise sådanne systemiske eller generelle mangler.

13 – Aranyosi og Căldăraru-dommen, præmis 104.

14 – Dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), præmis 59.

15 – Aranyosi og Căldăraru-dommen, præmis 104.

43. Blandt disse skønselementer har Domstolen navnlig henvist til de »oplysninger […], der er indeholdt i et begrundet forslag fra Kommissionen vedtaget i henhold til artikel 7, stk. 1, TEU, som synes at godtgøre, at der er en reel risiko for overtrædelse af den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang […] på grund af systemiske eller generelle mangler ved den dømmende magts uafhængighed« [16].

44. Såfremt der foreligger »helt særlige omstændigheder« af en sådan art, har Domstolen fastslået, at den fuldbyrdende judicielle myndighed kan bringe den ved rammeafgørelsen indførte overgivelsesprocedure til ophør. Der er således tale om en *helt særlig* reaktion i forbindelse med rammeafgørelsen, der som nævnt ikke indeholder andre grunde til at afslå fuldbyrdelsen end de i artikel 3-5 omhandlede. Når omstændighederne i en medlemsstat er *helt særlige*, er EU-rettens reaktion således også *helt særlig* [17].

45. Denne *helt særlige reaktion* har imidlertid sine begrænsninger, som er betinget af opfyldelsen af bestemte krav. Den *helt særlige* karakter er ikke af en sådan grad, at den foreskriver et automatisk afslag på fuldbyrdelsen af enhver europæisk arrestordre, som udstedes af en judiciel myndighed i den medlemsstat, der er omfattet af systemiske eller generelle mangler. Om end den er alvorlig, er EU-rettens reaktion dog mere behersket, eftersom den indebærer en forpligtelse for den fuldbyrdende judicielle myndighed til at efterprøve, om disse mangler, under omstændighederne i den sag, som den behandler, kan komme til udtryk ved en reel og faktisk krænkelse af den eftersøgte persons grundlæggende rettigheder.

46. Såfremt de systemiske eller generelle mangler vedrører retsvæsenets uafhængighed, skal den fuldbyrdende judicielle myndighed, efter at have konstateret, at de udgør en reel risiko for krænkelse af retten til en retfærdig rettergang, »*dernæst* foretage en *konkret og præcis* vurdering af, om der efter omstændighederne i den foreliggende sag er alvorlige grunde til at antage, at den eftersøgte efter sin overgivelse til den udstedende medlemsstat løber en sådan risiko« [18].

47. Kort sagt forudsætter muligheden for afslag på fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre af andre grunde end de i rammeafgørelsens artikel 3-5 fastsatte en grundig undersøgelse foretaget af den fuldbyrdende judicielle myndighed, som kan inddeles i to faser:

– I den første fase skal den vurdere den reelle risiko for krænkelse af de grundlæggende rettigheder, set i lyset af den anmodende medlemsstats generelle situation.

– Efter at have konstateret dette, skal den i den anden fase foretage en »konkret og præcis« vurdering af, om den eftersøgte, efter sagens omstændigheder, løber en risiko for krænkelse af sin grundlæggende rettighed.

48. Det, som den forelæggende ret ønsker oplyst her, er, om en forværring af de systemiske eller generelle mangler i udstedelsesstaten kan føre til, at den kan se bort fra den anden fase af denne dobbelte undersøgelse.

16 – Dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), præmis 79.

17 – Denne helt særlige reaktion bygger ifølge Domstolen »dels på rammeafgørelsens artikel 1, stk. 3, som fastsætter, at denne ikke indebærer nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, således som de er fastlagt i artikel 2 TEU og 6 TEU, dels på det forhold, at den i chartrets artikel 4 sikrede rettighed er af absolut karakter« (dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), præmis 45). Det fremgår af samme dom, at dette retsgrundlag suppleres af chartrets artikel 47, stk. 2, som sikrer retten til en uafhængig domstol og følgelig til en retfærdig rettergang (dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), præmis 59).

18 – Dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), præmis 68, min fremhævelse.

49. I bekræftende fald vil det ikke være nødvendigt for den fuldbyrdende judicielle myndighed at undersøge sagens omstændigheder: Den vil ganske enkelt kunne bringe overgivelsesproceduren til ophør, når manglerne er af et sådant omfang, at det kan sidestilles med, at der i den udstedende medlemsstat *ikke findes* en judiciel myndighed, som er dette navn værdig.

50. Hvor besnærende den end måtte synes [19], er den løsning, der foreslås af den forelæggende ret, ikke i overensstemmelse med den løsning, som Domstolen allerede har tilbudt. Som anført af Kommissionen i dens skriftlige indlæg vil et afslag [20] på fuldbyrdelsen af *samtlige* de af en medlemsstat udstedte europæiske arrestordrer sandsynligvis indebære straffrihed for talrige lovovertrædelser [21].

51. Den nederlandske regering har ligeledes henvist til forpligtelsen til at forebygge straffrihed. På tilsvarende vis har den belgiske regering anført i retsmødet, at den af den forelæggende ret foreslåede løsning vil kunne være til skade for rettighederne hos ofrene for de forbrydelser, for hvilke den person, der er genstand for en europæisk arrestordre, er tiltalt [22].

52. Set ud fra en anden synsvinkel vil en tiltrædelse af den forelæggende rets argument kunne opfattes som en underkendelse af det arbejde, der udføres af *samtlige* retter i Republikken Polen, der på så følsomme områder som det strafferetlige bestræber sig for at anvende de i rammeafgørelsen fastsatte ordninger for retligt samarbejde. Til den risiko, som de ovennævnte systemiske eller generelle mangler udgør for deres uafhængighed, skal lægges den manglende mulighed for at medvirke i disse intereuropæiske samarbejdsmekanismer som udstedende eller fuldbyrdende myndigheder.

53. Domstolen anerkendte i dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), at eksistensen af et begrundet forslag fra Kommissionen vedtaget i medfør af artikel 7, stk. 1, TEU, om, at Rådet skulle fastslå, at der var en klar fare for, at Republikken Polen overtrådte de værdier, som var nævnt i artikel 2 TEU, sammen med andre oplysninger kunne udgøre et tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, om der i den pågældende medlemsstat forelå systemiske eller generelle mangler ved domstolenes uafhængighed [23].

54. Om end der var tale om alvorlige mangler, afviste Domstolen muligheden for, at den fuldbyrdende judicielle myndighed automatisk og vilkårligt kunne afslå at fuldbyrde enhver europæisk arrestordre, der blev udstedt af Republikken Polens domstole.

55. Grunden hertil var, at en sådan generel løsning er reserveret til det tilfælde, hvor Det Europæiske Råd formelt set *fastslår*, at den udstedende medlemsstat overtræder de værdier, som er nævnt i artikel 2 TEU.

19 – Dens appel kan imidlertid ikke dække over en vis grad af radikalisme. I sag C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), var Kommissionens standpunkt på dette område, således som generaladvokat Tanchev gengav i sit forslag til afgørelse i den pågældende sag (EU:C:2018:517), at »selv om det er fastslået, at retsstatsprincippet er alvorligt truet i den udstedende medlemsstat […], kan det ikke udelukkes, at der kan forekomme sammenhænge, hvori domstolenes evne til at behandle en retssag med den uafhængighed, der er nødvendig for at garantere overholdelsen af den grundlæggende rettighed, der er nævnt i chartrets artikel 47, stk. 2, er opretholdt« (punkt 108). Kommissionen har – med en anden formulering – bekræftet dette standpunkt i punkt 27 i sit skriftlige indlæg i sag C-354/20 PPU.

20 – Den forelæggende ret har i forelæggelsesafgørelsen i sag C-354/20 PPU medgivet, at en bekræftende besvarelse af dens spørgsmål »de facto vil indebære en udsættelse af overgivelserne til Polen, indtil den polske lovgivning på ny garanterer de udstedende domstoles uafhængighed« (præmis 19).

21 – Punkt 30 i dens skriftlige indlæg. Anklagemyndigheden har ligeledes anført, at en sådan generalisering vil kunne resultere i, at overgivelsesordningen inden for EU bliver uigennemførlig i sin helhed (sidste punkt i dens skriftlige indlæg).

22 – Den belgiske regering har påberåbt sig den af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) afsagte dom af 9.7.2019, Romeo Castaño mod Belgien (CE:ECHR:2019:0709JUD000835117), om krænkelse af den ved artikel 2 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) sikrede rettighed i de tilfælde, hvor medlemsstaterne misligholder deres forpligtelse til at samarbejde indbyrdes gennem ordningen med den europæiske arrestordre med henblik på at kunne retsforfølge den formodede gerningsmand til et mord eller andre forbrydelse.

23 – Dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), præmis 69.

56. Med Domstolens ord »fremgår [det] nemlig af tiende betragtning til [rammeafgørelsen], at anvendelsen af ordningen med den europæiske arrestordre *kun kan suspenderes* i tilfælde af, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder de principper, der er fastlagt i artikel 2 TEU, *hvilket skal fastslås af Det Europæiske Råd* i henhold til artikel 7, stk. 2, TEU med de følger, der er fastsat i stk. 3 i samme artikel« [24].

57. Jeg er enig med den forelæggende ret i, at de foreliggende omstændigheder på tidspunktet for afsigelsen af dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) ganske vist allerede var bekymrende, men at de senere oplysninger peger i retning af, at situationen er blevet yderligere forværret [25].

58. Ud over de lovændringer, der nævnes i forelæggelsesafgørelsen i sag C-354/20 PPU, fremgår det således af Domstolens seneste udtalelser, hvortil der ligeledes henvises i den nævnte dom [26], at de systemiske eller generelle mangler ved domstolenes uafhængighed i Republikken Polen kan bringe de grundlæggende rettigheder i fare hos de personer, der er underlagt deres jurisdiktion.

59. Det tilkommer under alle omstændigheder den forelæggende ret ud fra de forhåndenværende oplysninger at tage stilling til, om der har fundet en stigning sted i de systemiske eller generelle mangler, som i 2018 fik Domstolen til – undtagelsesvis og på bestemte betingelser – at tillade, at den judicielle myndighed, som skal fuldbyrde en europæisk arrestordre, giver afslag herpå af andre grunde end dem, der udtrykkeligt er angivet i rammeafgørelsen.

60. Uanset om truslen mod de polske domstoles uafhængighed måtte være blevet forværret som beskrevet ovenfor, er det imidlertid ikke muligt uden videre automatisk og vilkårligt at bringe anvendelsen af rammeafgørelsen til ophør i forbindelse med enhver europæisk arrestordre, der udstedes af disse.

61. Denne vidtgående løsning afhænger ikke så meget af antallet og arten af de indicier, der giver anledning til at fastslå, at der foreligger en reel risiko for krænkelse af den retsundergivnes rettigheder, men snarere af *kvaliteten* af det organ, der skal tage stilling hertil og handle i overensstemmelse hermed.

62. Den judicielle myndighed, der skal fuldbyrde den europæiske arrestordre, har i henhold til dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) beføjelse til, efter at have fastslået de systemiske eller generelle mangler i den udstedende medlemsstat, at give afslag på overgivelsen af den eftersøgte person, såfremt myndigheden, henset til den pågældende persons personlige situation, arten af den lovovertrædelse, som vedkommende retsforfølges for, og de faktiske omstændigheder, der har ligget til grund for udstedelsen af den europæiske arrestordre, kommer til den overbevisning, at personen reelt kan blive udsat for en krænkelse af den grundlæggende rettighed, der er sikret ved chartrets artikel 47 [27].

24 – Dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), præmis 70.

25 – Kommissionen har i sin rapport fra september 2020 om retsstatssituationen i Den Europæiske Union gjort opmærksom på, at i Polen »[t]he reforms, impacting the Constitutional Tribunal, the Supreme Court, ordinary courts, the National Council for the Judiciary and the prosecution service, have increased the influence of the executive and legislative powers over the justice system and therefore weakened judicial independence«. Commission Staff Working Document, 2020 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Poland [SWD(2020) 320 final].

26 – Navnlig dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982), og af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234). Ligeledes kendelse af 8.4.2020, Kommissionen mod Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277).

27 – I sit forslag til afgørelse i sag C-216/18, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) (EU:C:2018:517, punkt 113), var generaladvokat Tanchev stemt for at tiltræde Kommissionens forslag, idet Kommissionen »navnlig [havde] foreslået, at det kontrolleres, om den person, der er genstand for den europæiske arrestordre, er en politisk modstander eller tilhører en social eller etnisk gruppe, som er genstand for forskelsbehandling. Kommissionen har ligeledes foreslået, at det bl.a. undersøges, om den lovovertrædelse, for hvilken den berørte person retsforfølges, er af politisk art, eller om den siddende regering har udtalt sig offentligt om denne lovovertrædelse eller straffen herfor«. Dette lader ikke til at være relevant for de her omtvistede europæiske arrestordrer.

63. I dette tilfælde anvender den fuldbyrdende domstol rammeafgørelsen på den måde, som denne i henhold til Domstolens praksis skal fortolkes for at kunne forene ordningen med den europæiske arrestordre med hensynet til Den Europæiske Unions grundlæggende rettigheder.

64. Ved denne fortolkning opretholdes princippet om overgivelse, om end med den undtagelsesvise ændring, at der kan gives afslag herpå, når der i lyset af de særlige omstændigheder i sagen foreligger en reel risiko for krænkelse af den eftersøgte persons rettigheder.

65. Et automatisk afslag på enhver fuldbyrdelse af de europæiske arrestordrer, efter at den alvorlige karakter af de systemiske eller generelle mangler i den udstedende medlemsstat er blevet fastslået, vil derimod være udtryk for en ren og skær ikke-anvendelse af selve rammeafgørelsen.

66. Som tidligere nævnt tillader tiende betragtning til rammeafgørelsen og Domstolens praksis ikke en ren og skær ikke-anvendelse af de europæiske arrestordrer i disse tilfælde. Det vil kræve en specifik retshandling at nå til denne yderlighed: Det Europæiske Råd skal under anvendelse af artikel 7, stk. 2, TEU fastslå, at den udstedende medlemsstat har begået en grov og vedvarende overtrædelse af de retsstatslige værdier, der er nævnt i artikel 2 TEU.

67. Mens konstateringen af systemiske eller generelle mangler i det enkelte tilfælde kan begrunde en undladelse af at fuldbyrde en europæisk arrestordre, er det alene Det Europæiske Råds formelle konstatering af en grov og vedvarende overtrædelse af værdierne i artikel 2 TEU, der kan begrunde en vilkårlig ikke-anvendelse af rammeafgørelsen, og dermed en undladelse af at fuldbyrde samtlige af de europæiske arrestordrer, der er udstedt af domstolene i den pågældende medlemsstat.

68. De to nævnte tilfælde kan henføres under hver sit begrebsmæssige område:

69. I det første tilfælde (den fuldbyrdende judicielle myndigheds beslutning) udgør manglerne en *risiko*, hvis omfang skal efterprøves i hvert enkelt tilfælde, hvilket er årsagen til, at den fuldbyrdende domstol skal tage højde for de særlige omstændigheder i den sag, som den skal behandle.

70. I det andet tilfælde (Det Europæiske Råds indgriben) er der ikke længere tale om en risiko, men derimod en begået *overtrædelse* af værdierne i artikel 2 TEU, hvis konsekvens er en generel ikke-anvendelse af rammeafgørelsen.

71. Det er ikke kun et spørgsmål om, at der i det ene tilfælde er tale om en *risiko for krænkelse* af rettigheder og i det andet en *overtrædelse* af principperne i artikel 2 TEU. Det er snarere et spørgsmål om, at der i det første tilfælde er tale om konstaterede *systemiske eller generelle mangler* ved en ordning, der skal sikre rettigheder, og som på grund af disse mangler ikke fungerer på den i den pågældende retsorden ønskede måde. I det andet tilfælde bringes selve de betingelser, hvorunder retsvæsenet kan beskytte de retsstatslige garantier, der er omhandlet i artikel 2 TEU, derimod til ophør.

72. De systemiske eller generelle mangler, der måtte kunne konstateres i forbindelse med de polske domstoles uafhængighed, fratager efter min opfattelse ikke disse domstole deres karakter af retsinstanser. De fortsætter hermed [28], selv om uafhængigheden hos den dømmende magt, forstået som samtlige organer, der udøver domsmyndighed, er truet af forvaltningsstrukturer (eller tilmed af en unormal udøvelse af de disciplinære funktioner). En konstatering af sådanne mangler kan, uanset hvor alvorlige de er, ikke berøve dem denne egenskab [29].

73. Disse systemiske eller generelle mangler kan ganske vist være af et sådant omfang, at der nødvendigvis må næres alvorlig tvivl om hensynet til de grundlæggende rettigheder i den udstedende medlemsstat. Dette kunne være tilfældet, såfremt disciplinærordningen for de polske dommere – til skade for deres uafhængighed – blev anvendt som en permanent trussel for at opnå deres underlæggelse af den udøvende magt, enten ved at betro anvendelsen heraf til organer, herunder domstole, som ikke giver de behørige garantier [30], eller ved at anvende disciplinære foranstaltninger til at undertrykke helt legitime retshandlinger [31].

74. Den fuldbyrdende rets kompetence er strengt begrænset til den europæiske arrestordre, som den skal tage stilling til, og dens bedømmelse af de systemiske eller generelle mangler bør alene vedrøre den mulige indvirkning heraf på den europæiske arrestordre. Dens beslutning kan derfor alene have indvirkning på fuldbyrdelsen af den pågældende europæiske arrestordre.

75. Bedømmelsen af respekten for værdierne i artikel 2 TEU vedrører derimod den berørte medlemsstats generelle situation og henhører udelukkende under Det Europæiske Råds kompetence, idet dette råds formelle konstatering af, at den nævnte retsforskrift er blevet overtrådt, således har indvirkning på den fulde anvendelse af rammeafgørelsen i forhold til vedkommende medlemsstat.

76. Ved en forværring af de systemiske eller generelle mangler, og i mangel af en formel konstatering fra Det Europæiske Råd, skal rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam) således udvise størst mulig omhu i forbindelse med sin undersøgelse af omstændighederne ved den europæiske arrestordre, som den er blevet anmodet om at fuldbyrde [32], men den er imidlertid ikke fritaget for sin forpligtelse til at foretage denne specifikke undersøgelse.

28 – Såfremt dette ikke var tilfældet, ville det muligvis kunne have konsekvenser for andre områder af domstolsvirksomheden, som f.eks. områderne for civilretligt samarbejde eller kompetencen til at forelægge præjudicielle spørgsmål (artikel 267 TEUF), som er forbeholdt retsinstanser i ordets egentlige forstand.

29 – Det er således ikke muligt at anvende den af Domstolen fastsatte praksis i forbindelse med anklagemyndighedens judicielle karakter med henblik på udstedelsen af en europæisk arrestordre. Jf. dom af 27.5.2019, OG og PI (Anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau) (C-508/18 og C-82/19 PPU, EU:C:2019:456). Den manglende uafhængighed hos en anklagemyndighed, som kan modtage instrukser i henhold til national ret, udgør ikke en *systemisk eller generel mangel* i dens institutionelle ordning, men derimod et særligt kendetegn ved den pågældende ordning, hvorved den fratages kompetencen til at udstede en europæisk arrestordre, men ikke til at fungere som anklagemyndighed. En generel mangel på uafhængighed hos en medlemsstats domstole kan derimod alene skyldes en mangel ved retsvæsenet, eftersom Den Europæiske Union ikke tillader optagelse af medlemsstater, der ikke har uafhængige domstole.

30 – I dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 171), fastslog Domstolen, at det tilkom den forelæggende ret at afgøre, om disciplinærafdelingen ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), efter ikrafttrædelsen af ustawa o Sądzie Najwyższym (lov om den øverste domstol) den 3.4.2018, kunne kvalificeres som uafhængig og upartisk, til hvilket formål det var nødvendigt at undersøge, om »de objektive betingelser, hvorunder den omhandlede instans er blevet oprettet, dens kendetegn og den måde, hvorpå dens medlemmer er blevet udnævnt, kan rejse rimelig tvivl i offentligheden om, hvorvidt denne instans er uimodtagelig for påvirkninger udefra, og navnlig i forhold til direkte eller indirekte påvirkninger fra den lovgivende og den udøvende magt, og om den er neutral i forhold til de interesser, som står over for hinanden, og disse forhold således kan føre til, at denne instans ikke fremstår som uafhængigt og upartisk, hvilket kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund«. Domstolen har ved kendelse af 8.4.2020, Kommissionen mod Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277), som en sikkerhedsforanstaltning indstillet anvendelsen af visse bestemmelser i den polske lovgivning, som udgør grundlaget for kompetencen for disciplinærafdelingen ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) til at træffe afgørelse i disciplinærsager vedrørende dommere.

31 – I dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234), fastslog Domstolen, for hvilken det var blevet gjort gældende, at der verserede disciplinærsager mod polske dommere, som havde indgivet præjudicielle spørgsmål, at »[n]ationale bestemmelser, hvoraf det følger, at de nationale dommere kan udsættes for disciplinære procedurer på grund af den omstændighed, at de har forelagt Domstolen et præjudiciel spørgsmål, er ikke tilladte« (præmis 58).

32 – Som tidligere nævnt skal den navnlig tage hensyn til den eftersøgtes personlige situation, beskaffenheden af den lovovertrædelse, som vedkommende retsforfølges for, og de omstændigheder, der udgør grundlaget for udstedelsen af den europæiske arrestordre (dom Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), præmis 75).

77. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at de oplysninger, der i henhold til rammeafgørelsens artikel 15, stk. 2, kræves af den udstedende judicielle myndighed, ikke kun skal være de for udførelsen af den konkrete undersøgelse nødvendige oplysninger, men at de ligeledes skal være begrænset til de oplysninger, som den udstedende judicielle myndighed rimeligvis er i stand til at tilvejebringe [33].

78. Følgelig, og i henhold til retspraksis fra dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), forholder det sig således, at så længe Det Europæiske Råd ikke formelt har fastslået, at de principper, der er nævnt i artikel 2 TEU, groft og vedvarende er blevet overtrådt i den udstedende medlemsstat, »kan den fuldbyrdende judicielle myndighed derfor kun undlade at fremme en europæisk arrestordre med henvisning til artikel 1, stk. 3, i [rammeafgørelsen] under helt særlige omstændigheder, hvor [den] efter en konkret og præcis vurdering af den konkrete sag konstaterer, at der er alvorlige grunde til at antage, at den person, som er omfattet af denne europæiske arrestordre, efter sin overgivelse til den udstedende judicielle myndighed løber en reel risiko for krænkelse af sin grundlæggende ret til en uafhængig domstol og dermed af kerneindholdet af vedkommendes grundlæggende ret til en retfærdig rettergang« [34].

79. Det fremgår af forelæggelsesafgørelserne, at den forelæggende ret ikke finder noget grundlag for at nægte overgivelsen af de to eftersøgte personer i disse sager af nogen af de grunde, der er angivet i rammeafgørelsen. I lyset af deres personlige situationer, beskaffenheden af de lovovertrædelser, som de retsforfølges for, og de omstændigheder, der udgør grundlaget for de europæiske arrestordrer, har den endvidere udelukket risikoen for en uberettiget indblanding i deres straffesager.

80. Såfremt dette er tilfældet, vil den forværring, der kan have fundet sted af de systemiske eller generelle mangler ved ordningen for de polske domstoles uafhængighed, ikke give den forelæggende ret beføjelse til uden videre at give afslag på fuldbyrdelsen af de omtvistede europæiske arrestordrer.

2. Det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om den judicielle myndighed, der udsteder en europæisk arrestordre, har karakter af en uafhængig domstol

81. Såfremt den fuldbyrdende domstol ikke kan bringe overgivelsesproceduren til ophør, når der er blevet konstateret systemiske eller generelle mangler ved den udstedende medlemsstats domstoles uafhængighed, uden først at undersøge disse manglers reelle og faktiske indvirkning på den enkelte europæisk arrestordres konkrete omstændigheder, således som jeg har argumenteret for, er det efter min opfattelse uden betydning, om en forværring af disse mangler har fundet sted før eller efter udstedelsen af den europæiske arrestordre.

82. Uanset om forværringen af de pågældende mangler fandt sted før eller efter udstedelsen af den europæiske arrestordre, er det afgørende, om den udstedende domstol (som skal træffe afgørelse vedrørende den eftersøgte persons skæbne, efter at vedkommende er blevet overgivet) opretholder sin uafhængighed, således at den kan tage stilling til den pågældende persons situation uden indblanding udefra, trusler eller pression.

33 – To af de spørgsmål, der blev indgivet til den udstedende judicielle myndighed i sag C-354/20 PPU, kunne have være rettet mod Sąd Najwyższy (øverste domstol). Jf. punkt 17 i dette forslag til afgørelse.

34 – Dommen i sagen Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), præmis 73. Ifølge den nederlandske regering stemmer denne tilgang overens med Menneskerettighedsdomstolens tilgang, hvorved der lægges særlig vægt på undersøgelsen af de specifikke omstændigheder, når der skal tages stilling til, om der foreligger en konkret risiko for, at den manglende uafhængighed udmønter sig i en åbenlys manglende adgang til domstolsprøvelse (dom af 17.1.2012, Othman (Abu Qatada) mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909), §§ 258-262, og af 9.7.2019, Kislov mod Rusland, (CE:ECHR:2019:0709JUD000359810), § 109). Generaladvokat Tanchev henviste ligeledes til denne retspraksis i sit forslag til afgørelse i sag C-216/18 (EU:C:2018:517, punkt 109), idet han bemærkede, at »[f]or at kontrollere, om der foreligger en reel risiko for åbenlys manglende adgang til domstolsprøvelse, tager Menneskerettighedsdomstolen ligeledes i praksis hensyn til ikke alene situationen i bestemmelseslandet, men også den pågældendes personlige omstændigheder«; jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 17.1.2012, Othman (Abu Qatada) mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909), §§ 272 og 277-279.

83. Proceduren i rammeafgørelsen ophører ikke med at have judiciel karakter for så vidt angår den myndighed, der anmoder om overgivelse af den eftersøgte person, når den europæiske arrestordre er blevet udstedt.

84. Det fremgår af rammeafgørelsens artikel 15, at den fuldbyrdende judicielle myndighed til enhver tid skal have adgang til en *retlig* samarbejdspartner i udstedelsesstaten, således at den kan tage stilling til overgivelsen på baggrund af tilstrækkelige og troværdige oplysninger, som er tilvejebragt direkte af den udstedende judicielle myndighed.

85. Henset til de alvorlige konsekvenser for friheden, der er forbundet med behandlingen af overgivelsesproceduren [35], kan det vise sig nødvendigt at indhente supplerende oplysninger, som kan give den fuldbyrdende judicielle myndighed mulighed for at fastlægge de omstændigheder, der helt nøjagtigt har ligget til grund for udstedelsen af den europæiske arrestordre, og navnlig den situation, som den eftersøgte person vil befinde sig i efter vedkommendes overgivelse.

86. Den høje grad af tillid, som den fuldbyrdende judicielle myndighed skal støtte sig på ved sin afgørelse af, om overgivelsen er nødvendig, kan alene indgydes af en udstedende myndighed, som ikke i mellemtiden har mistet sin egenskab af uafhængig domstol.

87. Den fuldbyrdende judicielle myndighed skal således efterprøve, om den eftersøgte persons ret til en retfærdig rettergang, under de konkrete omstændigheder ved hver enkelt af de modtagne europæiske arrestordrer, reelt og i alvorlig grad kan blive bragt i fare. Dette gælder som nævnt, uanset om manglerne allerede var systemiske eller generelle på tidspunktet for den europæiske arrestordres udstedelse, eller om de er opstået efter udstedelsen og fortsat består på tidspunktet for den eventuelle overgivelse af vedkommende person.

88. I det første tilfælde kan den fuldbyrdende domstol helt legitimt rejse tvivl om, hvorvidt udstedelsen af den europæiske arrestordre er retmæssig. I det andet tilfælde kan den rejse tvivl om, hvilken behandling den eftersøgte person vil blive underlagt efter vedkommendes overgivelse til den udstedende judicielle myndighed.

89. Det, der i begge tilfælde er afgørende, er, at den fuldbyrdende domstol foretager en afvejning af, i hvilken grad hver enkelt omstændighed kan udgøre en reel risiko for den eftersøgte persons rettigheder, såfremt overgivelsen af vedkommende gennemføres.

90. Det er imidlertid korrekt, at den *konkrete* risiko for overtrædelse af chartrets artikel 47 som følge af den udstedende judicielle myndigheds manglende uafhængighed nedsættes betydeligt, såfremt den pågældende myndighed var uafhængig på det tidspunkt, hvor den udstedte den europæiske arrestordre, selv om den (i teorien) sidenhen er ophørt hermed.

91. Risikoen mindskes ligeledes, såfremt den europæiske arrestordre udstedes med henblik på afsoning af en fængselsstraf, som den eftersøgte person er blevet idømt på et tidspunkt, hvor der ikke herskede tvivl omkring den dømmende strafferetlige domstols uafhængighed.

35 – Som kan bestå i frihedsberøvelse i op til 120 dage, således som jeg bemærkede i mit forslag til afgørelse i sagerne OG (Anklagemyndigheden i Lübeck) og PI (Anklagemyndigheden i Zwickau) (C-508/18 og C-82/19 PPU, EU:C:2019:337, punkt 58).

V. Forslag til afgørelse

92. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen giver rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam, Nederlandene) følgende besvarelse:

»Artikel 1, stk. 3, i Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne, som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26. februar 2009, skal fortolkes således:

Så længe Det Europæiske Råd, under anvendelse af artikel 7, stk. 2, TEU, ikke formelt har fastslået, at den udstedende medlemsstat groft og vedvarende har overtrådt de værdier, der er fastlagt i artikel 2 TEU, kan den fuldbyrdende judicielle myndighed alene give afslag på fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre efter at have foretaget en konkret og præcis vurdering af, om der, i betragtning af den eftersøgte persons situation, beskaffenheden af den lovovertrædelse, som vedkommende retsforfølges for, og de faktiske omstændigheder, der har ligget til grund for udstedelsen af den europæiske arrestordre, er alvorlige grunde til at antage, at den pågældende person – i fald han bliver overgivet – løber en reel risiko for at få krænket sin grundlæggende ret til en retfærdig rettergang som sikret ved artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

En sådan risiko kan foreligge, uanset om manglerne allerede var systemiske eller generelle på tidspunktet for den europæiske arrestordres udstedelse, eller om de er opstået efter udstedelsen og fortsat består på tidspunktet for den eventuelle overgivelse af vedkommende person.«